ABDUL JALIL BIN AHMAD

lwn.

UNIVERSITI UTARA MALAYSIA & SATU LAGI

MAHKAMAH TINGGI, ALOR SETAR
TUAN MOHD HISHAMUDIN BIN MOHD YUNUS PK
[GUAMAN SIVIL NO. 193-85]
6 APRIL 1994

UNDANG-UNDANG PENTADBIRAN: Kuasa budibicara badan statutori - Kemunasabahan tindakan - Perkhidmatan ditamatkan tanpa alasan - Samada defendan menjalankan kuasanya dengan munasabah - Ujian kemunasabahan - Prinsip Wednesbury - Samada terpakai.

PERKATAAN & UNGKAPAN: "kemunasabahan".

Pada awal tahun 1984, defendan pertama dalam kes ini (UUM), telah membuat persefahaman dengan Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM) dimana, atas permintaan UUM, beberapa pegawai dari UKM dipinjamkan kepada UUM bagi membantu pentadbiran UUM yang pada waktu itu baru sahaja ditubuhkan. Adalah dipersetujui juga bahawa tempoh pinjaman pegawai-pegawai tersebut adalah sehingga mereka ditawarkan jawatan tetap oleh UUM. Ekoran dari persefahaman ini, plaintif, yang ketika itu menjawat jawatan pegawai perhubungan awam di UKM, antara lain-lain pegawai, telah dipinjamkan kepada UUM dan melaporkan diri di universiti tersebut pada 1 Mac 1984.

Pada 17 Mei 1984, melalui satu surat tawaran, UUM telah menawarkan jawatan Penolong Pendaftar kepada plaintif tertakluk kepada syarat-syarat tertentu termasuk syarat pengesahan oleh Majlis Sementara UUM. Selaras dengan tawaran ini pihak UKM kemudiannya telah secara resmi melepaskan plaintif dari perkhidmatan mereka dan bermula dari 2 Jun 1984 plaintif diterima bertugas dengan UUM sebagai Penolong Pendaftar.

Pada 29 Julai 1984 Majlis Sementara UUM, tanpa memberi apa-apa sebab, telah memutuskan bahawa mereka tidak dapat menerima plaintif sebagai Penolong Pendaftar dan dengan itu, "melepaskan" plaintif untuk balik kejawatan asalnya di UKM mulai dari 1 Ogos 1984. Pihak UKM enggan untuk menerima plaintif kembali dan akibatnya plaintif memohon kepada Mahkamah untuk mengisytiharkan, antara lain, bahawa penamatan perkhidmatannya oleh UUM adalah menyalahi undang-undang dan tidak sah dan bahawa beliau berhak kembali ke jawatannya di universiti tersebut.

Diputuskan:

[1] Sesuatu badan statutori hendaklah menjalankan budibicaranya dengan munasabah dan jika kuasa itu tidak dijalankan dengan munasabah keputusan yang dibuat adalah *ultra vires*. Dalam hal ini, ujian ketidakmunasabahan bukanlah apa yang difikirkan sebagai munasabah atau tidak munasabah oleh Mahkamah, tetapi bermaksud "something so absurd that no reasonable or sensible person could have come to that decision" sepertimana dihuraikan dalam kes *Associated Picture House Ltd v Wednesbury Corp.* [1948] 1 KB 223.

[2] Dalam kes ini, berdasarkan halkeadaan kes, keputusan Majlis Sementara UUM pada 29 Julai 1984 itu adalah tidak munasabah dan oleh itu keputusan tersebut adalah *ultra vires* dan tidak sah. Adalah tidak munasabah bagi Majlis Sementara untuk "melepaskan" plaintif untuk balik ke UKM sedangkan pihak UUM pada waktu itu telah pun mengetahui bahawa plaintif telah pun dilepaskan oleh UKM untuk membolehkannya berkhidmat dengan UUM dan dengan itu tidak lagi mempunyai apa-apa hubungan pekerja/majikan dengan UKM.

[3] Plaintif tidak pernah diberitahu oleh pihak UUM mengapa Majlis Sementara tidak dapat menerimanya sebagai pegawai UUM. Malah semasa perbicaraan pun tiada keterangan diberi mengapa perkhidmatan plaintiff perlu ditamatkan. Memandangkan pihak UUM tidak pernah mengambil apa-apa tindakan disiplin atau menjalankan apa-apa siasatan terhadap plaintif, adalah wajar untuk menyimpulkan bahawa dalam membuat keputusannya, Majlis Sementara UUM tidak mempunyai alasan yang munasabah.

[4] Tempoh dua hari yang diberi oleh Majlis Sementara kepada plaintif untuk berhenti kerja adalah juga tidak munasabah dan bertentangan dengan syarat perkhimatan plaintif yang ditetapkan oleh UUM. Tindakan tergesa-gesa UUM ini, disamping menafikan matapencarian plaintif, telah menjejaskan imej plaintif dimata umum, seolah-olah plaintif telah melakukan

sesuatu yang tidak baik dan perlu diberhentikan perkhidmatannya dengan serta merta.

[5] Hujah defendan bahawa UUM tidak terikat dengan syarat penamatan perkhidmatan seperti yang tercatit dalam surat tawaran, yakni untuk memberi sebulan notis atau sebulan gaji sebagai ganti, kerana surat tawaran tersebut belum disahkan oleh Majlis Sementara ketika perkhidmatan plaintif ditamatkan, tidak dapat diterima. Surat tawaran tersebut telah dikeluarkan oleh Pendaftar UUM "bagi pihak Universiti Utara Malaysia" dan fakta ini tidak dinafikan di dalam penyata pliding. Adalah suatu prinsip asas bahawa sesuatu pihak itu adalah terikat dengan plidingnya. Selain itu, fakta-fakta seperti tindakan plaintif melaporkan diri dalam masa yang dikehendakki oleh UUM, penerimaan oleh UUM untuk plaintif bekerja dengannya dan pembayaran gaji plaintif oleh UUM, yang mana semuanya dibuat ketika surat tawaran belum lagi disahkan oleh Majlis Sementara UUM, jelas menunjukkan bahawa terdapat niat kedua-dua pihak supaya terjalin suatu kontrak perkhidmatan sementara diantara mereka sementara menanti pengesahan Majlis. Maka itu Majlis Sementara adalah terikat dengan syarat-syarat perkhidmatan sebagaimana terkandung di dalam surat tawaran itu kerana syarat-syarat itu merupakan terma-terma kontrak perkhidmatan.

[Perisytiharan diberikan seperti permohonan].

Kes-kes yang dirujuk:

Associated Picture House Ltd. lwn. Wednesday Corp. [1948] 1 KB 223 ***(diikuti)***

Merdeka University Berhad lwn. Government of Malaysia [1981] 2 MLJ 356 ***(dirujuk)***

Chai Choo Hon lwn. Ketua Police Daerah, Kampar [1986] 2 CLJ 10 ***(dirujuk)***

Bagi pihak plaintif - Manjit Singh; T/n. Manjit Singh
Bagi pihak defendan-defendan - Ahmad Rashid (bersamanya Shahnaz Zuriati); T/n. Ahmad Rashid

ALASAN PENGHAKIMAN

Mohd Hishamudin Bin Mohd Yunus PK:

Fakta kes ini adalah seperti berikut. Plaintif, Encik Jalil bin Ahmad, pada mulanya, adalah seorang pegawai Universiti Kebangsaan Malaysia (selepas ini akan disebut sebagai "UKM") yang memegang jawatan Pegawai Perhubungan Awam. Jawatan itu adalah suatu jawatan tetap dan beliau telahpun disahkan dalam jawatan tersebut.

Pada awal tahun 1984, Universiti Utara Malaysia (selepas ini akan disebut sebagai "UUM") telah ditubuhkan di Jitra, Kedah. Universiti itu memerlukan dengan segera beberapa orang pegawai yang berpengalaman daripada UKM untuk membantu Universiti tersebut di dalam penubuhan serta pentadbirannya. Bagi maksud ini, Naib Canselor UUM ketika itu, Prof. Tan Sri Awang Had, telah menghubungi pihak pentadbiran UKM. Bertindak atas permohonan ini, UKM telah menghantar beberapa orang pegawainya kepada UUM. Salah seorang pegawai tersebut ialah plaintif. Mereka dihantar secara pinjaman. Persefahaman di antara kedua Universiti ini ialah bahawa tempoh pinjaman pegawai-pegawai itu adalah sehingga mereka ditawarkan jawatan tetap di UUM. Plaintif melaporkan diri di UUM dalam bulan Mac 1984.

Semasa bertugas di UUM sebagai pegawai pinjaman, plaintif telah menerima tawaran daripada Universiti tersebut suatu jawatan tetap, iaitu, jawatan Penolong Pendaftar. Surat tawaran daripada UUM itu, yang bertarikh 17 Mei 1984, telah dihantar kepada plaintif oleh Pendaftar UUM melalui Pendaftar UKM. Surat tawaran itu menyatakan bahawa tawaran itu adalah tertakluk kepada pengesahan Majlis Sementara UUM. Surat tawaran itu juga menyatakan bahawa plaintif hendaklah melalui tempoh percubaan dahulu selama satu hingga tiga tahun sebelum dimasukkan ke dalam jawatan tetap, dan semasa di dalam tempoh percubaan, perkhidmatan plaintif boleh ditamatkan pada bila-bila masa oleh pihak UUM tanpa memberi sebarang sebab dengan syarat plaintif diberi notis satu bulan ataupun satu bulan gaji sebagai ganti notis satu bulan. Surat tawaran itu juga meminta plaintif menyatakan sama ada menerima atau tidak tawaran itu dalam tempoh dua minggu.

Oleh kerana plaintif adalah seorang pegawai UKM yang dipinjamkan ke UUM, plaintiff perlu mendapatkan pelepasan daripada UKM untuk membolehkannya menerima jawatan yang ditawarkan itu. Oleh itu, melalui surat yang bertarikh 30 Mei 1984, beliau telah memohon kepada UKM untuk mendapatkan pelepasan. Seterusnya, beliau menerima surat pelepasan daripada Pendaftar UKM bertarikh 6 Jun 1984 yang menyatakan bahawa beliau di beri pelepasan dan pelepasan itu adalah berkuatkuasa mulai daripada 2 Jun 1984.

Pada hari yang sama, plaintif diterima bertugas di UUM sebagai Penolong Pendaftar. Mulai daripada hari itu, plaintiff adalah seorang pegawai UUM dan bukan lagi seorang pegawai pinjaman UKM.

Malangnya bagi plaintiff, belumpun genap dua bulan berkhidmat dengan UUM pada 29 Julai 1984, beliau telah menerima sepucuk surat daripada Pendaftar UUM yang menyatakan bahawa Majlis Sementara UUM yang telah bersidang pada tarikh yang sama telah membuat keputusan tidak dapat menerimanya sebagai Penolong Pendaftar UUM dan "melepaskan" plaintiff untuk balik ke jawatan asalnya di UKM mulai daripada 1 Ogos 1984. Surat itu tidak menyatakan mengapakah plaintif tidak dapat diserap.

Tetapi, malang lagi bagi plaintif, apabila beliau menghubungi UKM, Universiti tersebut telah enggan untuk menerimanya kembali kerana, pertama, plaintif telahpun dilepaskan dan justeru itu bukan lagi pegawai Universiti tersebut mulai daripada 2 Jun 1984; dan, kedua, kerana UKM telahpun membuat keputusan mengisi kekosongan jawatan asal plaintif yang telah dilepaskan oleh plaintif itu.

Plaintif telah memohon kepada Mahkamah ini supaya Mahkamah ini mengisytiharkan:

(a) bahawa penamatan perkhidmatannya di UUM oleh UUM adalah menyalahi undang-undang dan tidak sah;
(b) bahawa beliau hendaklah dikembalikan ke jawatannya di UUM; dan
(c) bahawa beliau adalah layak menerima gaji dan lain-lain emolumen mulai daripada tarikh perkhidmatannya dikatakan ditamatkan oleh UUM.

Kuasa sama ada untuk menerima plaintif atau tidak sebagai pegawai UUM adalah terletak pada budibicara Majlis Sementara UUM sepertimana diperuntukan di bawah Perkara 45 (2) Perlembagaan Universiti Utara Malaysia yang berbunyi: .

> 45 (2) Semua orang yang diambil atau akan diambil bekerja oleh Universiti kecuali orang-orang yang tersebut dalam seksyen kecil (1) hendaklah tertakluk kepada mana-mana Akta, dilantik oleh Majlis.

Namun kuasa itu bukanlah suatu kuasa mutlak yang boleh dijalankan dengan sewenang-wenangnya. Budibicara ini hendaklah dijalankan dengan munasabah dan tidak boleh dijalankan mengikut sesuka hati ataupun secara arbitrari.

Adalah suatu prinsip undang-undang bahawa sesuatu badan statutori itu hendaklah menjalankan budibicaranya dengan munasabah dan jikalau kuasa itu tidak dijalankan dengan munasabah keputusan yang dibuat itu adalah *ultra vires* dan boleh diisytiharkan oleh Mahkamah sebagai tidak sah (null and void). Prinsip ini terdapat di dalam kes *Associated Picture House Ltd. v. Wednesbury Corp.* [1948] 1 KB 223 di mana di mukasurat 230 Lord Greene berkata:

> It is true to say that, if a decision on a competent matter is so unreasonable that no reasonable authority could ever have come to it, then the courts can interfere ... but to prove a case of that kind would require something overwhelming ...

Sebagaimana dijelaskan, oleh Lord Greene, ujian ketidakmunasabahan (unreasonableness) bukanlah apa yang difikirkan oleh Mahkamah sebagai munasabah atau tidak munasabah, tetapi "tidak munasabah" di sini bermaksud "something so absurd that no reasonable or sensible person could have come to that decision." Prinsip *Wednesbury* ini ada disebut oleh Abdoolcader H (beliau ketika itu) di dalam kes *Merdeka University Berhad v. Government of Malaysia* [1981] 2 MLJ 356 di mana di mukasurat 360 beliau berkata:

> The substantial questions arising for consideration in this connection are whether or not in the exercise of his power under s. 6 of the 1971 Act His Majesty and in effect the defendant took into account legally relevant considerations and acted fairly, there was any misdirection in fact or in law (and this includes the provisions of the Federal Constitution), **the decision** was made on sufficient material and evidence or on extraneous considerations or **was so unreasonable that no reasonable person could have come to it.** [Penekanan ditambah.]

Prinsip *Wednesbury* ini kemudiannya telah diterimapakai di dalam kes *Chai Choo Hon v. Ketua Police Daerah, Kampar* [1986] 2 CLJ 10 (walaupun penghakiman di dalam kes itu tidak ada menyebut kes *Wednesbury*). Di dalam kes tersebut, pihak polis, dalam mengeluarkan lesen kepada sebuah parti polilik membenarkan perjumpaan jamuan makan malam di adakan,

telah mengenakan syarat bahawa bilangan orang yang dibenarkan berucap di jamuan hendaklah terhad kepada tujuh orang sahaja. Mahkamah Agung di dalam kes itu memutuskan bahawa syarat ini adalah tidak munasabah. Mengikut pendapat E. Abdoolcader HMA (di mukasurat 12):

> We can see no justification in the light of this evidence for the imposition of this restriction as to the number of speakers or that there was any ground for the first respondent to assume that without imposing this restriction the matter of security would be affected or that a disturbance of the peace would be excited. There was a specific time limited stipulated in the application for the licence, namely, 5.00 p.m. to 11.30 p.m., and the licence was in fact issued for that period. If the time limit had been breached, then it was open to the police to exercise their powers and take the necessary action under the provisions of subsections (3), (4), (6) and (8) of s. 27 of the [Police Act [1967]. The first respondent was only speculating as to what might happen, and on the logic of his explanation for the reason for the imposition of the restriction in question, he might as well have restricted the number of speakers to one only and no more on the speculative hypothesis that he might be unduly prolix and prephrastic.
>
> In the premises we find that there does not appear to have been any valid reason for the restriction imposed on the number of speakers within the time limit granted in the licence, and we find this particular condition unreasonable in the circumstances as the police had the means to deal with any infringement of the time frame specified in the licence under the provisions of s. 27 of the Act.

Di dalam kes dihadapan saya pada hari ini, berdasar halkeadaan kes, saya berpendapat bahawa keputusan Majlis Sementara UUM yang dibuat pada 29 Julai 1984 itu adalah suatu keputusan yang tidak munasabah dan oleh itu keputusan itu adalah suatu keputusan *ultra vires* dan seterusnya adalah tidak sah. Saya berpendapat demikian atas alasan-alasan berikut.

Pertama, plaintif tidak pernah diberitahu oleh pihak UUM mengapa Majlis Sementara tidak dapat menerimanya sebagai pegawai UUM sedangkan (dan ini adalah jelas daripada keterangan saksi-saksi dan keterangan dokumentari) kedua-dua Universiti berkenaan (UKM dan UUM) semasa plaintif dipinjamkan ke UUM telahpun menaruh harapan (expectation) pada plaintif bahawa plaintif akan diterima sebagai pegawai tetap UUM. Malah, semasa perbicaraan di Mahkamah, tiada keterangan diberi oleh pihak UUM mengapa perkhidmatan plaintif ditamatkan. Oleh kerana ketiadaan alasan diberi dan memandangkan bahawa pihak UUM tidak pernah mengambil apa-apa tindakan disiplin atau menjalankan apa-apa siasatan terhadap plaintif, adalah wajar dan munasabah bagi Mahkamah ini untuk membuat infrerens atau kesimpulan bahawa Majlis Sementara UUM dalam membuat keputusannya tidak mempunyai alasan yang munasabah.

Kedua, adalah tidak munasabah bagi Majlis Sementara UUM untuk membuat keputusan "melepaskan" plaintif untuk balik ke UKM sedangkan, mengikut keterangan, pihak UUM pada ketika itu telahpun mengetahui bahawa plaintif telahpun dilepaskan oleh UKM untuk membolehkannya berkhidmat dengan UUM. Dalam lain perkataan, pihak UUM telahpun mengetahui bahawa plaintif tidak lagi mempunyai apa-apa pertalian atau hubungan majikan/pekerja dengan UKM.

Ketiga, tempoh untuk berhenti kerja yang diberi oleh Majlis adalah terlalu singkat. Beliau diberi tempoh dua hari sahaja untuk berhenti kerja dengan UUM. Beliau dimaklumkan pada 29 Julai 1984 dan dikehendaki berhenti (dan kembali ke UKM) pada 1 Ogos 1984. Jelas bahawa tindakan yang diambil itu adalah satu tindakan yang tergesa-gesa. Mengapakah pihak UUM tidak sabar untuk menamatkan perkhidmatan plaintif? Tidakkah tindakan seperti ini disamping menafikan matapencarian plaintif juga telah menjejaskan imej plaintif di pandangan umum, seolah-seolah plaintif telah melakukan sesuatu yang tidak baik dan perlu diberhentikan perkhidmatannya dengan serta-merta?

Malah, saya ingin menambah bahawa tempoh yang diberi ini adalah bertentang dengan syarat perkhidmatan plaintif yang telah ditetapkan di dalam surat tawaran yang dibuat oleh pihak UUM kepadanya di mana adalah ditetapkan bahawa, semasa dalam tempoh percubaan, pihak UUM boleh menamatkan perkhidmatannya tanpa memberi sebarang sebab hanya dengan:

(a) memberi satu bulan notis; atau
(b) satu bulan gaji sebagai ganti satu bulan notis.

Dalam kes ini, satu bulan gaji sebagai ganti notis satu bulan tidak dibayar oleh defendan kepada plaintif. Yang arif Peguam pihak defendan, Cik Shahnaz, berhujah bahawa Majlis Sementara UUM adalah tidak terikat dengan syarat penamatan perkhidmatan sepertimana yang telah ditetapkan di dalam surat tawaran itu kerana surat tawaran itu adalah tertakluk kepada pengesahan Majlis tersebut dan ketika Majlis tersebut membuat keputusan tidak dapat menyerap plaintif, surat tawaran itu belum lagi disahkan oleh Majlis. Saya tidak dapat menerima hujah ini. Pada hemat saya, walaupun Majlis Sementara UUM berhak untuk enggan mengesahkan perlantikan itu, namun dalam menamatkan perkhidmatan plaintif, adalah tertakluk kepada syarat-syarat penamatan sepertimana termaktub di dalam surat tawaran itu. Ini adalah berasaskan alasan-alasan berikut. Pertama, hendaklah diperhatikan bahawa surat tawaran itu telah dikeluarkan oleh Pendaftar UUM "bagi pihak Universiti Utara Malaysia" dan fakta ini tidak dinafikan oleh pihak UUM di dalam penyata pembelaannya. Adalah suatu prinsip asas bahawa sesuatu pihak itu adalah terikat dengan plidingnya. Kedua, plaintif telah dikehendaki memberi jawapan sama ada menerima atau tidak tawaran itu dalam tempoh dua minggu; dan juga dikehendaki melaporkan diri di UUM. Ketiga, pihak UUM telah mengkehendakki plaintif supaya mendapatkan pelepasan terlebih dahulu daripada UKM sebelum dapat diterima untuk memegang jawatan yang ditawarkan itu. Keempat, pihak UUM telah terima plaintif bertugas di UUM sebagai Penolong Pendaftar (iaitu, jawatan yang ditawarkan) mulai daripada 2 Jun 1984 (iaitu, ketika tawaran itu belum lagi disahkan oleh Majlis Sementara UUM). Kelima, UUM telah membayar gaji plaintif bagi bulan Jun dan Julai 1984. Jelas daripada fakta-fakta ini bahawa adalah niat kedua-dua pihak supaya terjalin suatu kontrak perkhidmatan sementara diantara plaintif dengan UUM sementara menantikan pengesahan Majlis. Berasaskan hakikat bahawa telah terjalinnya suatu kontrak perkhidmatan di antara UUM dengan plaintif maka Majlis Sementara UUM adalah terikat dengan syarat-syarat perkhidmatan sebagaimana terkandung di dalam surat tawaran itu kerana syarat-syarat ini merupakan terma-terma kontrak perkhidmatan. Ini bermakma Majlis hendaklah mematuhi syarat mengenai penamatan perkhidmatan plaintif.

Berdasarkan alasan-alasan di atas, saya berikan perisytiharan perisytiharan sepertimana dipohon di atas. Mahkamah ini, walau bagaimanapun, tidak menetapkan jumlah gaji dan emolumen yang harus dibayar oleh defendan pertama kepada plaintif. Jumlah ini hendaklah ditentukan oleh kedua-dua pihak. Tetapi, jika kedua-dua pihak tidak dapat capai persetujuan, perkara ini hendaklah dirujuk kepada Mahkamah supaya amaun ini ditaksirkan oleh Penolong Kanan Pendaftar.